

**PERBANDINGAN KINERJA KEUANGAN DAERAH
SEBELUM DAN SESUDAH KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH
KABUPATEN KLATEN**



SKRIPSI

Disusun dan Diajukan Untuk
Memenuhi Syarat Ujian Akhir Guna
Memperoleh Gelar Sarjana Strata 1 Program Studi Akuntansi
Pada Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta

Disusun Oleh :

NUNIK SETYOWATI

B 200 050 055

FAKULTAS EKONOMI

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA

2010

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tuntutan reformasi di segala bidang yang didukung oleh sebagian masyarakat Indonesia dalam menyikapi berbagai permasalahan di daerah akhir-akhir ini, membawa dampak terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Salah satu unsur reformasi total tersebut adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah (pemerintah daerah), yang di kenal dengan kebijakan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan diharapkan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi otonomi daerah merupakan sarana untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik.

Alasan-alasan yang menyebabkan lahirnya tuntutan tersebut adalah, pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Hal tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, otonomi daerah merupakan jawaban untuk memasuki *era*

new game yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi, serta transaksi keuangan (Mardiasmo, 2002: 3-4).

MPR sebagai wakil-wakil rakyat menjawab tuntutan tersebut dengan menghasilkan beberapa ketetapan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Berdasarkan ketetapan MPR tersebut, pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan tentang otonomi daerah yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada tanggal 15 Oktober 2004, disahkan Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara

dengan Daerah-Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Pada 15 Oktober 2004, disahkan Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, saat ini kemampuan keuangan beberapa Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan negara dan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, maka kepada setiap daerah dituntut dapat membiayai diri sendiri melalui sumber-sumber keuangan yang dimilikinya. Peranan Pemerintah Daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan

efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberian otonomi diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya.

Pengalihan pembiayaan atau desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan (Saragih, 2003: 83). Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip *money follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Prinsip tersebut berarti setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut (Ibid: 83).

Dalam desentralisasi fiskal, komponen dana perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting. Dana perimbangan merupakan inti dari desentralisasi fiskal. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan salah satu bentuk hubungan dari sekian banyak hubungan

antara pemerintah pusat dan daerah. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan suatu sistem hubungan keuangan yang bersifat vertikal antara pemerintah pusat dan daerah (*intergovernmental fiscal relations system*), sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah dalam bentuk penyerahan sebagian wewenang pemerintahan.

Ada perbedaan sudut pandang di dalam menyikapi masalah dana perimbangan ini. Di satu sisi, adanya dana perimbangan dalam otonomi daerah merupakan bentuk tanggung jawab dari pemerintah pusat atas berjalannya proses otonomi daerah. Hal ini juga sebagai wujud bahwa walaupun sistem yang diterapkan adalah sistem otonomi daerah, akan tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun di sisi yang lain, adanya dana perimbangan yang terlalu besar akan menimbulkan persepsi bahwa daerah tersebut tidak mandiri secara fiskal dan akan sampai pada kesimpulan akhir bahwa otonomi daerah tidak efektif untuk dilaksanakan.

Oleh karena hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai perbandingan kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah Kabupaten Klaten, dalam skripsi yang berjudul **“PERBANDINGAN KINERJA KEUANGAN DAERAH SEBELUM DAN SESUDAH KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH KABUPATEN KLATEN”**.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana perbandingan derajat desentralisasi fiskal (tingkat kemandirian daerah), kebutuhan fiskal daerah (*fiscal need*), kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*), dan upaya fiskal daerah (*fiscal effort*) sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Klaten?

C. Pembatasan Masalah

Dari luasnya permasalahan, terutama yang berkaitan dengan kinerja keuangan daerah dan untuk keperluan serta tujuan pembahasan supaya terarah, maka penulis membatasi permasalahannya yaitu tingkat kemandirian, kebutuhan, kapasitas dan upaya fiskal kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah Kabupaten Klaten.

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perbandingan kinerja keuangan daerah sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Klaten, yang meliputi sebagai berikut ini.

1. Menganalisis derajat desentralisasi fiskal (tingkat kemandirian daerah) dan perbandingan sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Klaten.
2. Menganalisis kebutuhan fiskal daerah (*fiscal need*) dan perbandingan sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Klaten.

3. Menganalisis kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) dan perbandingan sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Klaten.
4. Menganalisis upaya fiskal daerah (*fiscal effort*) dan perbandingan sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Klaten.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Menambah pengetahuan dan wawasan peneliti baik dalam hal penelitian maupun obyek penelitian, serta untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar sarjana.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui perbandingan kinerja keuangan daerah sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah. Dari sini diperoleh bahan dan masukan bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan serta menentukan arah dan strategi pembangunan di masa yang akan datang.

3. Bagi Universitas Muhammadiyah Surakarta

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya penelitian-penelitian sejenis yang telah ada yang dapat dijadikan perbandingan dengan penelitian-penelitian berikutnya dan sebagai pendukung referensi bagi perpustakaan dan pihak mahasiswa yang ingin mengadakan penelitian.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai skripsi ini, maka pembahasan akan disusun dalam 5 bab yang saling berhubungan satu sama lain. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang teori-teori yang mendasari penelitian ini, seperti teori-teori tentang otonomi daerah dan desentralisasi, desentralisasi fiskal, dana perimbangan, dan kinerja keuangan daerah.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang lokasi penelitian, gambaran DPPKAD, variabel penelitian, serta sumber dan jenis data. Metode yang digunakan adalah membandingkan kinerja keuangan daerah sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah diberlakukan melalui derajat otonomi fiskal, kapasitas fiskal, kebutuhan fiskal, dan posisi fiskal.

BAB IV ANALISIS DATA

Bab ini berisi tentang analisis penelitian baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari penelitian ini disertai saran dari penulis.